

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pajak merupakan salah satu sumber pendapatan negara. Pada umumnya, pajak dimaknai sebagai iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbal (kontraprestasi) yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum. Dalam konteks nasional atau negarapun, pajak dianggap sebagai salah satu penerimaan terbesar negara Indonesia. Hal ini dapat dilihat dalam tabel terkait pendapatan negara Indonesia dalam APBN tahun anggaran 2015 dan 2016 berikut ini:

Tabel 1.1 Pendapatan Negara Indonesia dalam APBN Tahun Anggaran 2015 dan 2016 (Dalam Triliun Rupiah)

Uraian	Realisasi APBN 2015	Realisasi APBN 2016
I. Pendapatan Dalam Negeri	1,494.10	1,820.10
1. Penerimaan Perpajakan	1,240.10	1,546.70
2. Penerimaan Negara Bukan Pajak	253.70	273.80
II. Penerimaan Hibah	10.40	2.00
Pendapatan Negara	1,504.50	1,822.50

Sumber : <http://www.kemekeu.go.id>, diolah pada 2017

Tabel 1.1 memaparkan tentang Pendapatan Negara Indonesia dalam APBN Tahun Anggaran 2015 dan 2016. Berdasarkan tabel tersebut, menunjukkan bahwa pada APBN 2015 penerimaan pajak mencapai RP 1.240,4 Triliun dari total pendapatan negara RP 1.504,5 Triliun atau 82,44% penerimaan pendapatan negara bersumber dari pajak. Sedangkan pada APBN 2016, penerimaan pajak mencapai RP 1.546,7 Triliun dari total penerimaan pendapatan negara yang mencapai RP 1.822,5 Triliun. Dengan kata lain, 82,16% pendapatan negara merupakan hasil dari penerapan pajak. Dari tabel tersebut menunjukkan bahwa keuangan negara sangat

bergantung pada sektor perpajakan. Oleh karena itu, negara dalam praktiknya, harus mampu menelurkan kebijakan yang tepat dan strategis tentang pengelolaan perpajakan.

Kenyataan bahwa kontribusi pajak yang cukup besar terhadap penerimaan pendapatan pemerintah pusat terjadi pula pada pemerintah daerah, baik kota maupun kabupaten. Seperti yang telah dijelaskan di awal, praktik otonomi daerah dan desentralisasi fiskal memberikan daerah wewenang dalam pengelolaan keuangan daerahnya sendiri. Apalagi dengan adanya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, yang kemudian diperbarui dengan Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah yang merupakan payung regulasi praktik otonomi daerah, termasuk dalam pengelolaan keuangan daerah. Pemberian wewenang ini memungkinkan daerah melaksanakan urusan pemerintahan dan pembangunan dengan bertumpu pada pendapatan yang dimiliki setiap daerah.

Kota Malang sebagai salah satu kota besar di Jawa Timur memiliki beberapa prestasi, salah satunya yakni terkait aspek perolehan PAD. Salah satunya yakni Kota Malang meraih predikat terbaik kedua dalam *Investment Award* Jawa Timur tahun 2015, yang menunjukkan contoh nyata bahwa Pajak Daerah Kota Malang memilikisumbangsih besar terhadap penerimaan PAD.¹ Oleh karena itu, berikut ini merupakan capaian PAD Kota Malang berdasarkan laporan dari Malang Corruption Watch (MCW) yang mana menunjukkan dominasi hasil perpajakan dalam postur pendapatan daerah Kota Malang.

¹ Malangkota. 2015. *Kota Malang Raih Predikat Terbaik Kedua Investment Award Jatim*. Diakses pada 30 Maret 2017 <<http://malangkota.go.id/2015/10/27/kota-malang-raih-predikat-terbaik-kedua-investment-award-jatim-2015/>>.

Tabel 1.2 Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Malang Periode 2015 dan 2016

Uraian	2015	2016
Pendapatan daerah	1,876,858,611,232	1,883,832,216,732
Hasil pajak Daerah	272,000,000,000	280,000,000,000
Hasil retribusi daerah	40,495,709,448	45,615,968,948
Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan	15,007,389,861	15,007,389,861
Lain-lain pendapatan yang sah	36,475,060,800	30,328,406,800
Pendapatan asli daerah	369,978,160,109	370,951,768,609

Sumber : Dokumen Malang Corruption Watch (MCW), diolah 2017

Tabel 1.2 menjabarkan tentang Pendapatan Asli Daerah Kota Malang Periode Tahun 2015 dan 2016. Pada tabel tersebut menunjukkan bahwa pendapatan daerah atau APBD Kota Malang pada tahun 2015 dan 2016 mencapai RP 1,876,858,611,232,- dan RP 1,883,832,216,732,-. Sedangkan PAD yang dicapai yakni RP 369,978,160,109,- pada tahun 2015 dan RP 370,951,768,609,- pada tahun 2016. Selain itu, pada tabel tersebut sangat jelas menunjukkan bahwa hasil pajak daerah mendominasi dalam kontribusi terhadap PAD dibandingkan aspek lainnya dalam PAD seperti hasil retribusi daerah, Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan yang sah. Pajak daerah Tahun 2015 mencapai RP 272,000,000,000,- dan tahun 2016 mencapai RP 280,000,000,000,-. Nampak pula bahwa dari tahun 2015 dan 2016 terjadi kenaikan peroleh pajak yang mencapai RP 8,000,000,000,-.

Mengetahui bahwa pajak daerah merupakan sektor yang dominan dalam PAD, Pemerintah Kota Malang berinovasi dalam rangka mengelola keuangan daerahnya yakni dengan menerapkan kebijakan Program *Sunset Policy*. *Sunset Policy* merupakan salah satu bentuk fasilitas pajak yang berawal dari konsep pengampunan pajak, yaitu penghapusan sanksi administrasi berupa bunga atas pajak

yang tidak atau kurang dibayar.² Adanya penghapusan sanksi pajak ini diharapkan dapat meringankan beban wajib pajak, dalam hal ini yakni masyarakat untuk kedepannya terdorong untuk melunasi segala tunggakan pajaknya.

Kebijakan Program *Sunset Policy* dahulu pernah diterapkan di Indonesia pada tahun 2008. kebijakan Program *Sunset Policy* 2008 lebih tepatnya berskala nasional. Direktorat Jenderal Pajak (DJP) mengeluarkan kebijakan pengampunan sanksi pajak penghasilan (PPh) orang pribadi atau badan. Pada bulan Agustus samapi bulan Oktober 2016, bersamaan dengan diberlakukannya pengampunan pajak secara nasional oleh pemerintah pusat, maka kebijakan Program *Sunset Policy* diterapkan kembali, akan tetapi dalam konteks Kota Malang, pengampunan pada pajak daerah.

Kebijakan Program *Sunset Policy* di Kota Malang yang dilakukan pada 2016 ini diperuntukkan hanya untuk satu jenis pajak daerah yaitu Pajak Bumi dan Bangunan (PBB Perkotaan). Sejak tahun 2013, kewenangan untuk memungut dan mengelola PBB Perkotaan telah dialihkan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.³ Hal ini merupakan usaha pemerintah pemerintah pusat dalam rangka reformasi administrasi perpajakan seperti termaktub dalam Undang-undang No 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD). Pengalihan pajak ini bertujuan untuk memberikan peluang baru kepada pemerintah daerah untuk mengenakan pungutan baru (menambah jenis pajak daerah dan retribusi daerah), memperluas basis pajak daerah, memberikan wewenang kepada daerah dalam

²Ratung, T. 2009. *Dampak Sunset Policy Terhadap Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kemauan Membayar Pajak (Studi Pada Wajib Pajak Orang Pribadi Pelaku Usaha di Wilayah KPP Pratama Salatiga)*. Salatiga: Universitas Kristen Satya Wacana.

³Retno, Maria Emelia, 2016. „Peralihan Pemungutan ajak Bumi Dan Bangunan dan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Di Kota Cimahi“. *Jurnal Bina Mulia Hukum*, Vol 1, No 1, Hal. 87

penetapan pajak tarif daerah, dan menyerahkan fungsi pajak daerah sebagai instrumen penganggaran dan pengaturan daerah (DJP, 2012).⁴

Sejak adanya kebijakan pengalihan wewenang tersebut, penerimaan PBB Perkotaan Kota Malang terbukti memberikan tambahan pada penerimaan pajak daerah yang cukup besar di Kota Malang. Hal ini dapat dilihat pada gambar tabel berikut ini :

Tabel 1.3 Realisasi Pajak Daerah Kota Malang Tahun 2015 dan Tahun 2016

No.	Jenis Pajak	Tahun 2015			Tahun 2016		
		Target (Rp.)	Realisasi (Rp.)	%	Target (Rp.)	Realisasi (Rp.)	%
1.	Pajak Hotel	22,131,000,000.00	29,347,000,000.00	132.26	27,680,570,300.00	37,857,637,844.26	136.77
2.	Pajak Restoran	28,476,000,000.00	36,602,000,000.00	128.53	34,976,534,500.00	47,498,229,279.39	135.80
3.	Pajak Hiburan	4,943,000,000.00	5,671,000,000.00	114.74	5,543,000,000.00	6,610,023,251.65	119.25
4.	Pajak Reklame	18,676,000,000.00	19,295,000,000.00	103.31	18,676,522,700.00	22,101,587,217.25	118.34
5.	Pajak Penerangan Jalan	40,602,000,000.00	45,804,000,000.00	112.81	44,602,106,500.00	47,568,068,965.81	106.65
6.	Pajak Parkir	2,500,000,000.00	3,400,000,000.00	135.82	3,501,998,00.00	4,888,405,730.00	139.59
7.	Pajak Air Tanah	749,000,000.00	743,000,000.00	99.25	600,000,000.00	809,152,586.19	134.86
8.	BPHTB	100,000,000,000.00	106,590,000,000.00	106.59	108,550,000,000.00	144,892,155,137.10	133.48
9.	Pajak Bumi dan Bangunan	53,900,000,000.00	57,800,000,000.00	107.4	56,869,268,000.00	62,416,413,408.00	109.75
Jumlah		272,000,000,000.00	305,300,000,000.00	112.24	301,000,000,000.00	374,641,673,419.65	124.47

Tabel 1.3 Realisasi Pajak Daerah Kota Malang Tahun 2015 dan Tahun 2016

Sumber : <http://bppd.malang.go.id>, diolah 2017

Tabel 1.3 menggambarkan tentang Realisasi Pajak Daerah Kota Malang Tahun 2015 dan Tahun 2016. Berdasarkan tabel tersebut, menunjukkan bahwa hingga Desember 2016 pajak daerah PBB Kota Malang mencapai RP 62,416,413,408,- dari target yang ditentukan yakni RP 56,869,268,000,-. Capaian tersebut membuat perolehan PBB Kota Malang merupakan terbesar kedua dalam penerimaan pajak daerah Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan. Perolehan PBB Kota Malang berkontribusi sekitar 17% dari capaian realisasi pajak daerah Kota Malang secara keseluruhan yang mencapai RP 374,641,413,408,-. Potensi PBB yang

⁴Hariadi, 2013. „Implementasi Pengalihan Pajak Bumi dan Bangunan Sektor Pedesaan dan Perkotaan (PBB-P2) Menjadi Pajak Daerah di Kota Banjarmasin.”*Jurnal Ilmu Politik dan Pemerintahan Lokal Volume II*. Hal 296, Tomy.

tinggi sesuai dengan tabel tersebut, menggambarkan bahwa akan sangat strategis apabila Pemerintah Kota Malang melakukan inovasi berupa kebijakan pengelolaan perpajakan yang tepat. Salah satunya yakni dengan melaksanakan Program *Sunset Policy*.

Permasalahan lain yang melatarbelakangi dilaksanakannya Program *Sunset Policy* di Kota Malang ini diketahui pula lantaran adanya tunggakan PBB Kota Malang yang cukup besar. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Bapak Dwi Cahyo Teguh Yuwono yang merupakan Kepala Bidang Penagihan BPPD Kota Malang, beliau mengatakan bahwa “Tunggakan pajak dari tahun 1994-2012, yang masuk kategori dalam sunset policy mencapai RP 110 Milyar. Sedangkan untuk jumlah wajib pajak khusus PBB sendiri berjumlah sekitar 300.000an wajib pajak”.⁵

Melihat pada tunggakan yang cukup besar tersebut, maka Program *Sunset Policy* ini dipilih pemerintah Kota Malang dalam rangka inisiatif pemerintah untuk kedepannya mampu mengoptimalkan pendapatan daerah dari sektor pajak, khususnya dari PBB. Selain itu, dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Malang 2013-2018 memuat pula bahwa dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik yang adil, terukur dan akuntabel, diperlukan usaha untuk meningkatkan pengelolaan keuangan dan kinerja daerah.⁶ Dengan demikian, dokumen RPJMD Kota Malang ini mengamanatkan Pemerintah Kota Malang untuk mengoptimalkan tugas dan fungsinya dalam manajemen atau pengelolaan keuangan daerah, agar nantinya dapat dimanfaatkan untuk peningkatan pelayanan publik di Kota Malang.

⁵ Wawancara dengan Bapak Dwi Cahyo Teguh Yuwono S.Sos, M.M Kepala Bidang Penagihan Badan Pelayanan Pajak Daerah Kota Malang pada tanggal 22 Maret 2017

⁶ Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Malang tahun 2013-2018.

Program *Sunset Policy* di Kota Malang ini didukung oleh regulasi berupa Peraturan Walikota (Perwali) Malang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Penghapusan Sanksi Administrasi Atas Keterlambatan Pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan Perkotaan Untuk Masa Pajak Sampai Dengan Tahun 2012. Berdasarkan regulasi yang mengatur, program ini memiliki maksud yakni tentang penghapusan sanksi administrasi bagi wajib pajak yang belum mengurus atau melunasi pajak sebelumnya.

Program *Sunset Policy* di Kota Malang saat ini diselenggarakan oleh Badan Pelayanan Pajak Daerah (BPPD) Kota Malang. Dalam praktiknya, BPPD Kota Malang bekerja sama dengan Bank Jatim dalam aspek pembayarannya. Untuk mengikuti program ini, masyarakat atau wajib pajak harus terlebih dahulu mengisi form pembayaran penghapusan denda administrasi pajak PBB di kantor BPPD. Setelah itu, baru wajib pajak melakukan pembayaran di Bank Jatim.

Program *Sunset Policy* Kota Malang telah dilaksanakan dalam dua tahap. Pada Tahap I program yang merupakan inovasi dari BPPD Kota Malang ini dapat dikatakan berhasil. Keberhasilan tersebut dapat dilihat dari target Rp 1 Miliar yang dicanangkan, pengajuan terkumpul mencapai Rp 1,591 Miliar dari 1213 objek pajak pada hari penutupan, Senin (31/10/2016) pukul 15.00 WIB.⁷ Hal tersebut dapat menjadi parameter bahwa program yang dilandasi Peraturan Walikota Malang Nomor 7 Tahun 2016 ini disambut antusias oleh warga masyarakat sebagai wajib pajak. Di samping itu, Pendapatan sekitar Rp 1,5 Miliar tersebut akan sangat membantu segi finansial atau keuangan daerah kota Malang. Meskipun apabila dibandingkan dengan tunggakan yang mencapai angka RP110 Milyar, terbilang gap

⁷Malangkota. 2016. *Akhir Program Sunset Policy Kota Malang*. Diakses pada 1 Maret 2017. <<http://humas.malangkota.go.id/2016/10/31/akhir-program-sunset-policy-kota-malang/>>

yang sangat besar. Namun tujuan Program *Sunset Policy* diyakini mampu meningkatkan potensi pembayaran pajak PBB di masa mendatang. Wajib pajak yang telah melaporkan asetnya dan membayar tunggakan pajak melalui Program *Sunset Policy* diperkirakan akan menjadi Wajib Pajak yang patuh di masa depan.⁸

Mengacu pada keberhasilan pada Program *Sunset Policy* Tahap I yang diluncurkan oleh Walikota Kota Malang H.M. Anton tersebut, maka BPPD Kota Malang meluncurkan Program *Sunset Policy* Tahap II. Program lanjutan ini dilaksanakan pada rentan waktu mulai pada Januari sampai April 2017. Program *Sunset Policy* Tahap II yang merupakan kelanjutan dari Program *Sunset Policy* Tahap I ini mengalami perubahan dari sasaran Wajib Pajaknya. Dalam pelaksanaan Kebijakan Program *Sunset Policy* tahap II ini fokus sasaran wajib pajaknya yakni kaum petani. Kepala Badan Pelayanan Pajak Daerah (BP2D) Kota Malang Ade Herawanto mengatakan keringanan pajak untuk petani akan segera direalisasikan seiring dengan pelaksanaan Program *Sunset Policy* Tahap Dua⁹. Hal ini juga seperti yang diungkapkan oleh Bapak Dwi Teguh Cahyo Yuwono yang merupakan Kepala Bidang Penagihan BPPD Kota Malang yang mengungkapkan bahwa :“Kebijakan sunset policy untuk tahap II ini memang ada prioritas pada lahan atau tanah milik petani. Karena petani dianggap perlu mendapat keringanan. Karena terkadang hasil produksi dari lahan sawahnya tidak sesuai dengan besaran pajak yang dikenakan. Selain itu, kebijakan ini juga untuk membentengi lahan hijau di kota Malang yang semakin menipis.”¹⁰

⁸ Antarajatim. 2016. *BP2D Kota Malang Manjakan WP Lunas PBB*. Diakses pada 10 April 2017
<<http://www.antarajatim.com/berita/196215/bp2d-kota-malang-manjakan-wp-lunas-pbb>>

⁹DDTC. 2017. *Sunset Policy Jilid II Lebih Sasar Petani*. Diakses pada 2 Maret 2017.
<<http://news.ddtc.co.id/artikel/9127/kota-malang--sunset-policy-pbb-jilid-ii-lebih-sasar-petani/>>

¹⁰*Ibid*, Wawancara dengan Kepala Bidang Penagihan BPPD Kota Malang

Mengacu pada pendapat tersebut, kebijakan Program *Sunset Policy* Tahap II ini memang memiliki prioritas pada petani dikarenakan Pemerintah Kota Malang melalui BPPD berusaha untuk meringankan pihak Petani dalam hal keringanan sanksi pajak. Meskipun program *sunset policy* II tersebut memfokuskan pada petani namun tidak menutup kemungkinan sektor lain dari wajib pajak juga berpartisipasi dalam program ini. Program pengampunan pajak daerah ini apabila dalam konteks fokus sasarannya pada petani memang diharapkan agar petani ke depannya mampu dan mau mempertahankan lahan pertaniannya untuk pertaniannya saja. Bukan malah nantinya dialih fungsikan. Dengan adanya keringanan tersebut, maka diharapkan antusiasme petani dalam mengikuti program ini dan ikut membantu BPPD Kota Malang dalam mencapai target yang telah ditentukan dalam program ini.

Pelaksanaan Program *Sunset Policy* Tahap I meskipun dalam praktiknya dianggap sukses karena perolehan hasil pembayaran dari wajib pajak melebihi target, namun program ini tidak pula terlepas dari kendala yang dihadapi. Hal tersebut senada dengan yang diungkapkan oleh narasumber yaitu Bapak Teguh Cahyo Yuwono yang menjelaskan bahwa :“Salah satu hal yang dihadapi yakni terkait keterjangkauan tempat pengurusan administrasi dan pembayaran bagi peserta program *sunset policy*, yang mana para peserta program harus terlebih dahulu mengisi formulir dan berkas di kantor BPPD Kota Malang yang bisa dikatakan jauh dari tempat tinggal masyarakat yang ingin mengikuti program ini.”¹¹

Kurang terjangkaunya tempat pengurusan administrasi dan pembayaran bagi para Wajib Pajak yang mengikuti Program *Sunset Policy* menjadi salah satu kendala yang dihadapi oleh masyarakat. Selain itu timbul masalah lain yaitu pembayaran

¹¹*Ibid*, Wawancara dengan Kepala Bidang Penagihan BPPD Kota Malang

yang langsung melalui Bank Jatim juga dianggap kurang menjangkau masyarakat. Kedua kendala tersebutlah yang terkadang membuat masyarakat merasa malas untuk mengikuti Program *Sunset Policy*. Sehingga, sesuai dengan pemaparan latar belakang di atas, maka peneliti memutuskan untuk mengangkat penelitian tentang “Implementasi Kebijakan Program *Sunset Policy Tahap II* dalam Pengelolaan Pajak Bumi dan Bangunan (Studi di Badan Pelayanan Pajak Daerah (BP2D) Kota Malang)”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dalam penelitian tersebut dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Implementasi kebijakan Program *Sunset Policy* di Kota Malang?
2. Apa saja permasalahan yang dihadapi dalam implementasi kebijakan Program *Sunset Policy* di Kota Malang?

C. Tujuan Penelitian

Seiring dengan implementasi kebijakan Program *Sunset Policy* berdasarkan Peraturan Walikota (Perwali) Malang Nomor 7 Tahun 2016 yang dilaksanakan oleh Badan Pelayanan Pajak Daerah Kota Malang muncul berbagai kendala dalam rangka pencapaian target sasaran. Dengan rumusan masalah diatas maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana pelaksanaannya dalam pengelolaan pajak di kota Malang dan untuk mengetahui permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaannya.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini secara teoritis di harapkan agar dapat memperoleh pengetahuan yang lebih tentang bagaimana implementasi atau pelaksanaan kebijakan Program *Sunset Policy* di Kota Malang. Dan dapat digunakan sebagai referensi untuk penelitian selanjutnya dalam konteks implementasi kebijakan Program *Sunset Policy* di Kota Malang.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari penelitian ini yaitu dapat dijadikan sebagai bahan kajian dan sumbangan pemikiran bagi upaya pengembangan ilmu Politik dan Pemerintahan, khususnya pada aspek implementasi Program *Sunset Policy* di Kota Malang. Serta sebagai bahan masukan bagi tiap sektor atau *stakeholder* yang terlibat dalam kebijakan Program *Sunset Policy* di Kota Malang.

E. Definisi Konseptual

Definisi konseptual merupakan satuan arti yang mewakili sejumlah obyek yang mempunyai ciri yang sama. Orang yang memiliki konsep dapat melakukan abstraksi terkait obyek-obyek yang dihadapi, sehingga nantinya obyek-obyek ditempatkan dalam golongan tertentu. Obyek-obyek dihadirkan dalam bentuk representasi mental tak berperaga. Konsep sendiri pun dapat dilambangkan dalam bentuk satu kata¹². Dengan demikian perlu peneliti definisikan beberapa konsep yang berkaitan dengan tema dalam penelitian ini diantaranya adalah :

¹²Djamarah Syaiful Bahri. 2008. *Psikologi Belajar*. Jakarta : Rineka Cipta. Hal 30

1. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan tahapan dari jalannya proses kebijakan yang krusial. Kebijakan yang sudah tersusun dengan baik pada proses formulasi tidak akan ada artinya tanpa proses tahapan implementasi yang baik. Menurut Ripley dan Franklin dalam Winarno, implementasi kebijakan adalah, “apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau sejenis keluaran yang nyata (*tangible output*)”.¹³ Sedangkan pendapat lain dari Van Meter dan Van Horn dalam Winarno menyebutkan bahwa implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan-kebijakan sebelumnya¹⁴.

Salah satu model implementasi kebijakan adalah model yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn, dimana keberhasilan implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh 6 (enam) faktor yaitu:¹⁵ a) Standar/ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan, b) Sumber-sumber kebijakan, c) Ciri-ciri atau karakteristik badan/instansi pelaksana, d) Komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksana, e) Sikap atau kecenderungan pelaksana, f) Lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

¹³Winarno, Budi Winarno. 2014. *Kebijakan Publik: Teori, Proses dan Studi Kasus*. Yogyakarta: CAPS. Hlm.148.

¹⁴Winarno, Budi 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Media Pressindo. Hal. 102

¹⁵Wahab, Solichin Abdul. 2012 *Analisis Kebijakan Publik: Dari Formulasi ke Penyusunan Model-model implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta: PT Bumi Aksara.Hal 165-166

2. Pajak Daerah

Konsep pajak daerah tidak berbeda dengan konsep pajak negara. Perbedaannya hanya jenis pajak, cakupan fungsi, dan tingkatan pemerintah yang mengelolanya. Siahaan menjelaskan yang dimaksud dengan “Pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh daerah kepada orang pribadi atau badan tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perUndang-Undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah”.¹⁶

F. Definisi Operasional

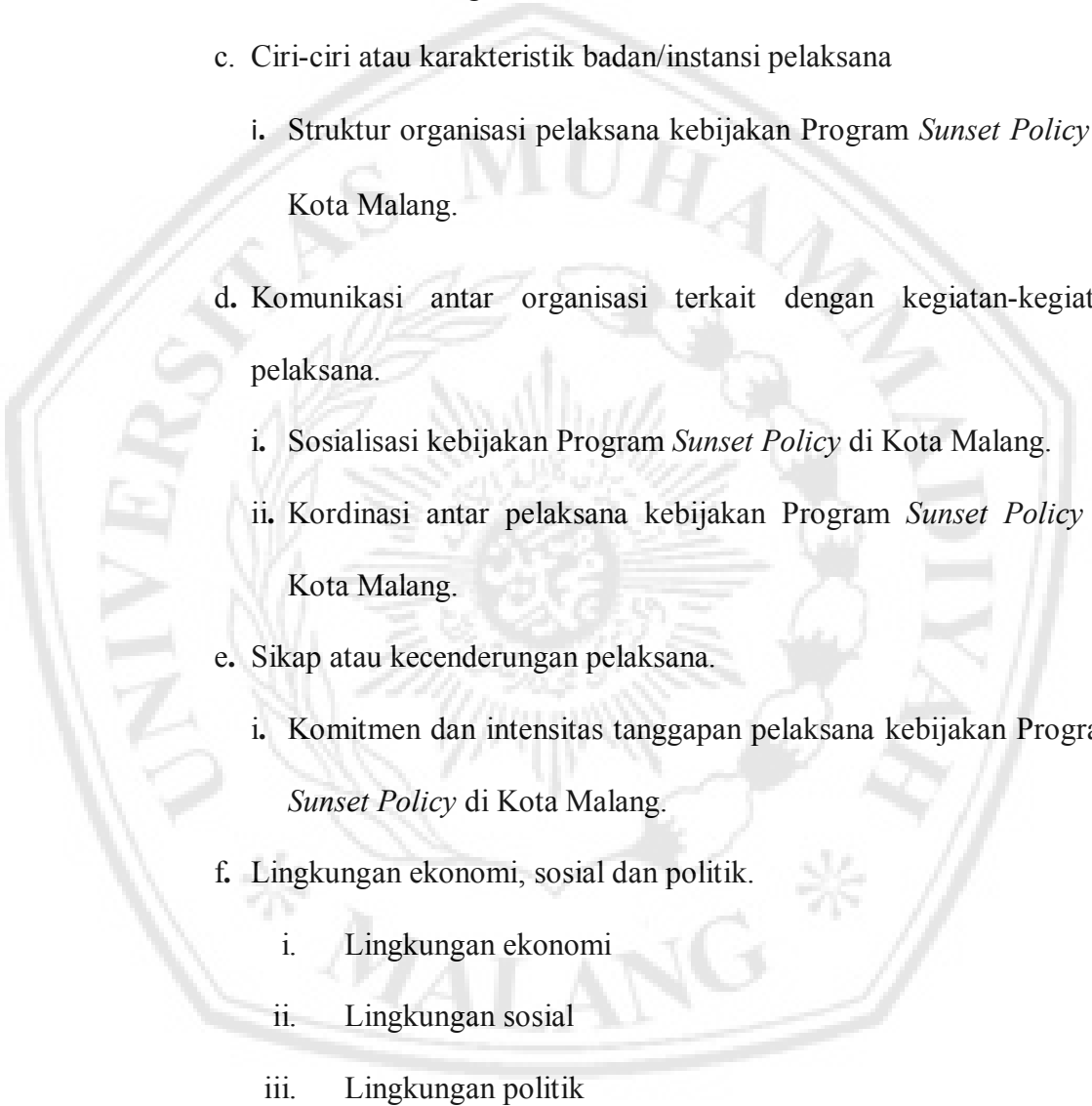
Definisi Operasional adalah suatu definisi mengenai variabel yang dirumuskan berdasarkan karakteristik-karakteristik variabel tersebut yang dapat diamati¹⁷. Adapun variabel-variabel yang akan didefinisikan secara operasional dalam penelitian ini adalah :

1. Implementasi Kebijakan Program *Sunset Policy* di Kota Malang

- a. Standar/ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan
 - i. Standar dan tujuan kebijakan sesuai dengan amanat Peraturan Wali Kota Nomor 7 tahun 2016 tentang Penghapusan Sanksi Administrasi Atas Keterlambatan Pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan Perkotaan Untuk Masa Pajak Sampai Tahun 2012.
 - ii. Sasaran kebijakan Program *Sunset Policy* di Kota Malang.

¹⁶ Siahaan, Marihot P. 2008. *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*. Jakarta: Raja Grafindo

¹⁷ Azwar, Saifuddin. 2003. *Reliabilitas dan Validitas*. Yogyakarta: Penerbit Pustaka Pelajar Hal 74

- 
- b. Sumber-sumber kebijakan
 - i. Peran sumber daya manusia (SDM) pelaksana kebijakan Program *Sunset Policy* di Kota Malang.
 - ii. Sumber dana atau penganggaran kebijakan Program *Sunset Policy* di Kota Malang.
 - c. Ciri-ciri atau karakteristik badan/instansi pelaksana
 - i. Struktur organisasi pelaksana kebijakan Program *Sunset Policy* di Kota Malang.
 - d. Komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksana.
 - i. Sosialisasi kebijakan Program *Sunset Policy* di Kota Malang.
 - ii. Kordinasi antar pelaksana kebijakan Program *Sunset Policy* di Kota Malang.
 - e. Sikap atau kecenderungan pelaksana.
 - i. Komitmen dan intensitas tanggapan pelaksana kebijakan Program *Sunset Policy* di Kota Malang.
 - f. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik.
 - i. Lingkungan ekonomi
 - ii. Lingkungan sosial
 - iii. Lingkungan politik

2. Permasalahan yang Dihadapi

- a. Tempat Pelayanan Penanganan Tunggakan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) yang Ditangani pada Bidang dan Lokasi yang Berbeda
- b. Keterbatasan Sumber Daya Manusia (SDM)
- c. Aplikasi Pembayaran *On-line* Kurang Stabil
- d. Persepsi Masyarakat yang Berbeda Terkait Kebijakan Program *Sunset Policy* di Kota Malang

G. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah suatu prosedur ilmiah yang sistematis yang dilakukan untuk mendapatkan data dengan tujuan untuk menjawab permasalahan yang diajukan. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif, dimana penelitian kualitatif menurut Bodgan & Taylor (1990) dalam Imam Gunawan¹⁸ yakni “prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan berperilaku yang dapat diamati yang diarahkan pada latar dan individu secara holistik (utuh)”.

Adapun langkah-langkah metode yang digunakan dalam mendukung penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan penelitian Kualitatif deskriptif, Di mana pengertian penelitian deskriptif menurut Sugiyono adalah sebagai berikut: “Penelitian deskriptif adalah penelitian yang dilakukan untuk mengetahui nilai variabel mandiri, baik satu variabel atau lebih (independen) tanpa membuat

¹⁸Gunawan, Imam, 2013, Metode Penelitian Kualitatif Teori & Praktik, Bumi Aksara, Jakarta. Hal 82

perbandingan, atau menghubungkan dengan variabel yang lain.¹⁹ Dalam penelitian ini, peneliti akan menjelaskan tentang implementasi kebijakan Program *Sunset Policy* di Kota Malang. Peneliti juga akan menjelaskan latar belakang diadakannya kebijakan program ini dan permasalahan yang dihadapi oleh badan pelaksana program dalam penerapan kebijakan program tersebut tersebut dengan mengambil studi di Badan Pelayanan Pajak Daerah Kota Malang.

2. Sumber Data

Untuk memperoleh data yang akurat harus didukung dengan sumber informasi dan data yang valid. Data tersebut harus digali dari sumber-sumber yang berhubungan dan berkaitan dengan masalah yang diteliti, sehingga data harus didapatkan dari sumber yang terpercaya. Hal tersebut guna mendukung kaidah keilmiahan dan memperoleh data yang didapatkan dari sumber yang relevan. Menurut Sugiyono terdapat dua sumber data yang dilakukan dalam penelitian kualitatif yaitu sumber data primer atau sekunder.²⁰ Maka dalam penelitian yang dilakukan ini terdapat dua sumber data, yaitu:

a. Data Primer

Data primer adalah data yang dikumpulkan dari situasi aktual ketika suatu peristiwa terjadi.²¹ Data primer yang dimaksud adalah kata-kata dan tindakan yang diperoleh dari hasil wawancara peneliti dengan pihak-pihak terkait yang akan menjadi informan. Adanya informasi yang diberikan oleh pihak yang terlibat, dapat menggali fenomena yang akan diteliti secara lebih mendalam. Adapun pihak-pihak yang dijadikan

¹⁹Sugiyono. 2008. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: CV. ALFABETA. Hal 5

²⁰*Op.cit*, Hal 225.

²¹Silalahi, Ulber. 2012. *Metode Penelitian Sosial*. Bandung: Refika Aditama. Hal 289.

informan sebagai proses penggalian data dan informasi pada penelitian ini yakni, *pertama*, pihak Kepala atau Staf Badan Pelayanan Pajak Daerah (BPPD) Kota Malang.

b. Data Sekunder

Definisi data sekunder menurut Sarwono adalah data yang sudah tersedia sehingga kita tinggal mencari dan mengumpulkan.²² Data sekunder merupakan data yang diperoleh secara tidak langsung, data sekunder digunakan sebagai pendukung dalam menguatkan penelitian. Data sekunder dalam penelitian ini meliputi Perda Kota Malang, Profil BPPD Kota Malang, Data – Data yang terkait dengan Program *Sunset Policy*, serta informasi – informasi penunjang lainnya. Selain itu, data sekunder juga diperoleh dari hasil studi kepustakaan, jurnal, literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan.

3. Teknik Pengumpulan Data

a. Observasi

Observasi adalah perilaku yang tampak dengan adanya tujuan yang ingin dicapai dapat berupa perilaku yang dilihat langsung oleh mata, dapat didengar, dapat dihitung, dan dapat diukur. Tujuan tersebut adalah untuk mendeskripsikan lingkungan yang diamati, individu-individu yang terlihat beserta aktivitas yang berlangsung dalam lingkungan yang diamati dan perilaku yang dimunculkan serta makna kejadian berdasarkan perspektif individu yang terlibat.²³ Observasi dilakukan

²² Sarwono, Jonathan. 2007 Analisis Jalur untuk Riset Bisnis dengan SPSS, Yogyakarta : Andi Offset. Hal 123

²³ Herdiansyah, Haris. 2010. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Salemba Humanika. hlm. 131-132

langsung di Badan Pelayanan Pajak Daerah Kota Malang. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran secara langsung kepada peneliti terkait perihal yang akan diteliti sehingga peneliti mengetahui secara mendalam tentang implementasi kebijakan Program *Sunset Policy* Tahap 2 di Kota Malang dan apa saja permasalahan yang dihadapi.

b. Wawancara

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak yaitu pewawancara atau yang mengajukan pertanyaan, dan pihak yang lain adalah terwawancara/informan yaitu orang yang memberikan jawaban atas pertanyaan. ²⁴ Jenis wawancara yang digunakan oleh peneliti adalah wawancara baku terbuka, yaitu wawancara yang menggunakan seperangkat pertanyaan baku dan para subjeknya tahu bahwa mereka sedang diwawancarai sehingga mereka yang diwawancarai memahami dan mengetahui maksud tujuan wawancara itu. Dengan jenis wawancara tersebut informan dapat menjawab secara bebas dan permasalahan yang termuat dalam pertanyaan dapat terjawab dengan baik. Definisi dari wawancara menurut ahli adalah teknik mengumpulkan data atau informasi dengan cara bertatap muka langsung dengan informan agar mendapatkan data lengkap dan mendalam. Informan dalam penelitian ini yakni kepala atau staf Badan Pelayanan Pajak Daerah (BPPD) Kota Malang dan wajib pajak PBB dalam kebijakan Program *Sunset Policy* di Kota Malang.

²⁴Moleong, Lexy. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya. Hal. 186

c. Dokumentasi

Dokumentasi adalah salah satu metode pengumpulan data kualitatif dengan melihat dan menganalisis dokumen-dokumen yang dibuat oleh subjek atau oleh orang lain tentang subjek yang merupakan catatan peristiwa yang sudah berlaku dalam berbentuk tulisan, gambar atau data-data yang diperoleh dari dokumen atau catatan resmi instansi yang diteliti.²⁵ Moleong mengemukakan dua bentuk dokumen yang dapat dijadikan bahan dalam teknik dokumentasi.²⁶ Pada umumnya, dokumentasi dalam penelitian ini adalah berupa gambar-gambar, foto-foto, rekaman wawancara, dokumen-dokumen resmi, dan lain sebagainya yang berasal dari instansi yang diteliti yaitu BPPD Kota Malang, maupun pihak lain yang masih terkait dengan permasalahan yang diteliti.

4. Subyek Penelitian

Subjek penelitian dapat dipahami sebagai pihak/orang yang nantinya menjadi sampel dalam penelitian dan menjadi pihak yang terwawancarai atau informan. Apabila dalam penelitian kuantitatif sampel merupakan bagian dari populasi, pada penelitian kualitatif sampel merupakan orang-orang yang dipandang tahu terkait situasi sosial tertentu. Penentuan orang yang diwawancarai dilakukan secara *purposive*, yaitu dipilih dengan pertimbangan dan tujuan tertentu.²⁷ Oleh karena itu, pengambilan sampel pada penelitian kualitatif disebut *purposive sampling*. Selanjutnya, berdasarkan *purposive sampling*, peneliti menentukan beberapa informan atau subjek penelitian yang

²⁵ Herdiansyah, Haris. 2010. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Salemba Humanika. Hal 143

²⁶ *Op cit*, Hal. 217-218

²⁷ *Ibid*, Hal 216

dianggap mengetahui dan paham terkait implementasi kebijakan Program *Sunset Policy* di Kota Malang yakni:

- a. Kepala atau Staf Badan Pelayanan Pajak Daerah (BP2D) Kota Malang.
- b. Wajib Pajak PBB dalam kebijakan Program *Sunset Policy* di Kota Malang.

5. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian merupakan tempat dimana penelitian dilakukan untuk mendapatkan informasi serta data-data yang diperlukan oleh peneliti untuk menunjang penelitian ini. Lokasi penelitian ini dilakukan di Kota Malang dan fokus kepada Badan Pelayanan Pajak Daerah Kota Malang yang beralamat di Perkantoran Terpadu Gedung B First Floor, Jalan Mayjend Sungkono, Arjowinangun, Kedungkandang, Kota Malang, Jawa Timur, dengan pertimbangan bahwa instansi tersebut yang bertanggung jawab dan berwenang dalam pelaksanaan implementasi kebijakan Program *Sunset Policy* di Kota Malang.

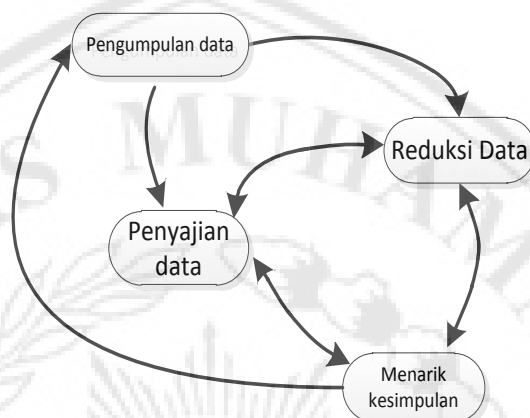
6. Teknik Analisis Data

Analisis data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori, dan satuan urian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data.²⁸ Analisis data yang di gunakan dalam penelitian ini adalan analisis data kualitatif.

Karena jenis penelitian ini deskriptif kualitatif maka peneliti menggunakan analisis data yang dikemukakan oleh Miles dan Huberman, dimana dalam model ini empat jenis kegiatan analisis dan pengumpulan data

²⁸*Lokcit*, Hal 103

itu sendiri merupakan siklus dan interaktif. Peneliti harus siap bergerak diantara empat “sumbu” kumparan itu selama pengumpulan data. Kemudian bergerak bolak-balik diantara kegiatan reduksi, penyajian, penarikan kesimpulan selama sisa waktu penelitiannya. Berikut adalah skema analisis data yang dikemukakan oleh Milles dan Huberman:



Gambar 1.1 Bagan Teknis Analisis Data Kualitatif Model Interaktif dari Miles dan Huberman

Sumber : Miles dan Huberman. 1992. *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: UIP. Hal 20

a. Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan bagian integral dari kegiatan analisis data. Kegiatan pengumpulan data pada penelitian ini adalah dengan menggunakan wawancara dan studi dokumentasi.²⁹ Proses pengumpulan data dilakukan saat pra penelitian dan pada saat penelitian. Pada kegiatan ini tidak ada waktu secara spesifik untuk menentukan batas akhir dari pengumpulan data di lapangan, karena sepanjang penelitian masih berlangsung selama itulah pengumpulan data-data yang dibutuhkan oleh peneliti akan dilakukan. Sebagaimana yang telah peneliti sampaikan di sub-bab sebelumnya bahwa pengumpulan data yang dilakukan melalui

²⁹Bungin, Burhan. 2003. *Analisis Data Penelitian Kualitatif*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. Hal 70

observasi langsung yang dilakukan di BPPD Kota Malang dengan melakukan wawancara kepada informan yaitu beberapa pegawai BPPD dan wajib pajak, serta membuat dokumentasi dan catatan lapangan.

b. Reduksi Data

Reduksi data adalah merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting dicari tema dan polanya.³⁰ Pada proses ini, peneliti lakukan setelah mendapatkan data-data dari kegiatan wawancara, hasil observasi, dan hasil studi dokumentasi yang didapatkan dari BPPD Kota Malang yang kemudian diubah menjadi bentuk tulisan dan dikategorisasikan sesuai fokus bahasan masing-masing. Setelah itu dilakukan reduksi atau memilah data-data yang telah dikumpulkan lalu menggabungkan atau menghubungkan antar data yang telah dipilah. Dengan demikian data yang telah direduksi akan mendapatkan gambaran yang lebih jelas dan menemui data-data yang sesuai dengan pokok bahasan. Selain daripada itu dapat mempermudah proses pengumpulan data selanjutnya.

c. Display Data

Setelah data direduksi, maka langkah selanjutnya adalah mendisplaikan data. Dalam penelitian kualitatif, penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk singkat, bagan, hubungan antar kategori, dan dengan teks yang bersifat naratif. Dengan mendisplaikan data, maka akan memudahkan untuk memahami apa yang terjadi dan merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan apa yang telah dipahami tersebut.³¹

³⁰*Op.cit.* Sugiyono. Hal 247

³¹*Ibid*, Hal 341.

d. Pengambilan Kesimpulan

Kesimpulan Data adalah tahap terakhir dalam rangkaian analisis data kualitatif dalam model interaktif. Kesimpulan data adalah proses verifikasi dari data-data yang telah dipilah pada tahap sebelumnya yang kemudian disimpulkan untuk menjawab pertanyaan penelitian.³² Jadi pada tahap kesimpulan data menjurus pada jawaban pada fokus bahasan dan mengungkap fakta dari pertanyaan penelitian yang diajukan sebelumnya. Sehingga setelah data yang diperoleh tentang implementasi Kebijakan Program *Sunset Policy* di Kota Malang disajikan dalam bentuk uraian untuk menjawab rumusan masalah, maka selanjutnya akan disimpulkan. Melalui penarikan kesimpulan, temuan baru dalam penelitian yang berupa deskripsi objek yang sebelumnya tidak jelas akan menjadi jelas setelah diteliti.

³²*Op.cit.* Sugiyono. Hal. 252.